

บทที่ 5

วิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายไทยเกี่ยวกับ การจัดการชนิดพันธุ์ต่างถิ่น

สำหรับประเทศไทยเมื่อพิจารณาถึงมาตรการต่างๆ ที่กำหนดไว้ในกฎหมาย โดยนำมาเปรียบเทียบกับหลักการในอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ และหลักการแนวทางสำหรับการป้องกันการเข้ามา และลดผลกระทบของชนิดพันธุ์ต่างถิ่นจะทำให้เห็นถึงสภาพปัญหา และมีข้อพิจารณาอันเป็นบทวิเคราะห์ ดังต่อไปนี้

1 ปัญหาเกี่ยวกับเจตนารมณ์ของกฎหมายไทย

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการป้องกัน ควบคุม และจัดการชนิดพันธุ์ต่างถิ่นของประเทศไทยนั้นมีหลายฉบับ เช่น พระราชบัญญัติกักพืช พ.ศ. 2507 พระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พ.ศ. 2499 พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2409 เป็นต้น โดยกฎหมายเหล่านั้นได้กำหนดวัตถุประสงค์ของกฎหมาย อันถือเป็นเจตนารมณ์ของกฎหมายที่จะต้องมีการบังคับใช้ให้สอดคล้องเป็นไปตามเจตนารมณ์ ที่กำหนดไว้ มีดังนี้

- พระราชบัญญัติกักพืช พ.ศ. 2507 มีเจตนารมณ์เพื่อป้องกันศัตรูพืชทั้งที่เป็น พืช แมลง เชื้อโรคพืชหรือสัตว์อื่นๆ แต่จำกัดเฉพาะชนิดพันธุ์ที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่พืชเท่านั้น¹ โดยไม่ได้พิจารณาว่าศัตรูพืชดังกล่าวจะชนิดพันธุ์ต่างถิ่นหรือไม่

¹ เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติกักพืช (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2542 คือ โดยที่พระราชบัญญัติกักพืช พ.ศ. 2507 มีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับมาตรการในการป้องกันและควบคุมการระบาดของ ศัตรูพืชไม่เหมาะสมและสอดคล้องกับสภาพการณ์ในปัจจุบัน ทำให้การควบคุมและป้องกัน การแพร่ระบาดของศัตรูพืชไม่เหมาะสมและขาดประสิทธิภาพ สมควรแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติ บางมาตราเพื่อกำหนดให้มีคณะกรรมการกักพืชขึ้นทำหน้าที่ให้คำแนะนำแก่รัฐมนตรีในการ ปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติดังกล่าว และเพิ่มมาตรการเกี่ยวกับการควบคุม และตรวจสอบ การนำเข้าและส่งออกซึ่งพืชและเชื้อพันธุ์พืช การตรวจและควบคุมเชื้อพันธุ์พืช การกำหนดให้มี การจดทะเบียนสถานที่เพาะพืชเพื่อการส่งออก การออกไปรับรองปลอดศัตรูพืช ตลอดจนแก้ไข เพิ่มเติมบทกำหนดโทษและอำนาจในการเปรียบเทียบปรับให้เหมาะสมยิ่งขึ้น

- พระราชบัญญัติพันธุ์พืช พ.ศ. 2518² มีวัตถุประสงค์ส่งเสริม และการควบคุมการใช้พันธุ์พืชที่ดี เพื่อให้ผลิตผลมีคุณภาพสามารถแข่งขันในตลาดต่างประเทศได้
- พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 ซึ่งมีเจตนารมณ์เพื่อคุ้มครองสัตว์น้ำ³ และสัตว์อื่น ๆ ที่อาศัยอยู่ในน้ำหรือมีวงจรชีวิตส่วนหนึ่งอยู่ในน้ำ รวมทั้งซากหรือ

นอกจากนี้ ได้ กำหนดให้แยกค่าป่วยการของพนักงานเจ้าหน้าที่ และค่าตรวจสอบศัตรูพืชออกจากค่าธรรมเนียม ทั่วไปเพื่อให้สามารถนำไปใช้ได้ในการที่ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติ กับได้ปรับปรุงอัตรา ค่าธรรมเนียมให้เหมาะสมกับสภาพการณ์ในปัจจุบัน จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

² เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ เนื่องจาก ประเทศไทยเป็นประเทศเกษตรกรรม ฐานะในทางเศรษฐกิจของประเทศและ ของประชาชนจึงขึ้นอยู่กับภาคเกษตรเป็นสำคัญ แต่ปรากฏว่าการเพาะปลูกของ เกษตรกรให้ผลต่อไร่น้อยกว่าที่ควรจะได้รับมากและผลิตผลยังมีคุณภาพไม่ได้ มาตรฐาน เมื่อมีการแข่งขันในตลาดต่างประเทศ สินค้าเกษตรของประเทศไทย จึงตกอยู่ในฐานะเสียเปรียบทั้งในด้านคุณภาพและราคา อันเป็นผลเสียหายแก่เศรษฐกิจของประเทศโดยตรง ทั้งนี้ ก็เพราะประเทศไทยยังขาดการส่งเสริม และการควบคุมการใช้พันธุ์พืชที่ดี ทั้งยังปล่อยให้มีการประกอบการค้าพันธุ์พืชโดย เสรีไม่มีการควบคุมแต่ประการใด ทั้ง ๆ ที่ขณะนี้ผู้สั่งพันธุ์พืชจากต่างประเทศ เข้ามาจำหน่ายภายในประเทศและมีการผลิตพันธุ์พืชจำหน่ายแก่เกษตรกรเพิ่มขึ้น ทุกปี และปรากฏว่ามีการจำหน่ายพันธุ์พืชเสื่อมคุณภาพและพันธุ์พืชปลอมปนอยู่เสมอ นอกจากนั้นก็ยังมีการโฆษณาเท็จหรือเกินความเป็นจริงเกี่ยวกับคุณภาพของพันธุ์พืช เป็นการหลอกลวงให้เกษตรกรได้รับความเสียหาย ฉะนั้นเพื่อให้เกษตรกรได้รับ ความคุ้มครองอย่างเพียงพอ และผู้ประกอบการค้าพันธุ์พืชสามารถดำเนินกิจการ ไปด้วยดี สมควรมีกฎหมายว่าด้วยพันธุ์พืชเพื่อประโยชน์ในการส่งเสริม เกษตรกรรมของประเทศให้เจริญรุ่งเรือง และมีผลดีต่อเศรษฐกิจของประเทศ ต่อไป จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้ขึ้น

³ เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติการประมง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2496 คือ ด้วยปรากฏว่าเวลานี้มีผู้ใช้วัตถุ ระเบิดทำการประมงทั้งในน่านน้ำจืดและน่านน้ำเค็มกันเป็นจำนวนมาก อันเป็นการฝ่าฝืนพระราช บัญญัติการประมง พ.ศ.2490 ผู้ฝ่าฝืนไม่คอยกลัวเกรง เพราะโทษแห่งความผิดได้กำหนดไว้ให้ใน อัตราต่ำ และการจับกุมผู้กระทำความผิด ก็จับได้ด้วยควมยากลำบาก การใช้วัตถุระเบิดทำการประมงนั้น ปรากฏจากผลของการทดลองของกองทัพอากาศ ร่วมกับกรมการประมงว่า เป็นการทำลายพันธุ์ปลา ชนิดดี ๆ อย่างร้ายแรงมาก การใช้วัตถุระเบิดส่วนมาก ผู้ฝ่าฝืนใช้ตามหินกองในท้องทะเลซึ่งมีปลา พันธุ์ที่อาศัยอยู่ เช่นปลาเหลือง ปลาสีกุน

ส่วนใดส่วนหนึ่งของสัตว์น้ำ และพืชใต้น้ำเท่านั้น แม้ในปี พ.ศ. 2513 จะได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 เพื่อป้องกันการนำเข้าชนิดพันธุ์ต่างถิ่นแต่ก็จำกัดเฉพาะสัตว์น้ำต่างถิ่นเท่านั้น

- พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 จะใช้บังคับกับสัตว์ต่างถิ่นทุกชนิดไม่ว่าสัตว์บก สัตว์น้ำ แมลง หรือแมง แต่จำกัดเฉพาะกรณีของชนิดพันธุ์สัตว์ต่างถิ่นที่เป็นสัตว์ป่าซึ่งได้แก่ชนิดพันธุ์สัตว์ซึ่งเกิดและดำรงชีวิตในป่าหรือในน้ำรวมถึงซากของสัตว์ป่าชนิดนั้น⁴

- พระราชบัญญัติเชื้อโรคและพิษจากสัตว์ พ.ศ. 2525⁵ ควบคุมเชื้อโรคและพิษที่มาจากสัตว์ซึ่งเป็นภัย เพื่อความปลอดภัยและสวัสดิภาพของประชาชน ตาม

การระเบิดครั้งหนึ่ง ๆ ปรากฏว่าได้ทำลายพันธุ์ปลาที่อยู่ในรัศมีการระเบิดโดยสิ้นเชิง ทั้งปลาใหญ่และลูกปลาที่เป็นปลาที่มีราคาและปลาเหล่านี้เป็นปลา ประจำท้องที่ ถ้าหากยังมีการฝ่าฝืนเช่นนี้ต่อไปอีก ไม่ช้าพันธุ์ปลาดี ๆ ในท้องทะเลก็จะถูกทำลาย ให้สูญพันธุ์ในกาลต่อไปได้ เป็นการทำลายอาชีพการประมงของบรรดาชาวประมง และบัดนี้ก็ปรากฏ ว่าเครื่องมือทำการประมงบางชนิดเช่น อวนยอ อวนมูโร เบ็ดสาย ลอบปะทุน ทำการประมงไม่ได้ผล เพราะบริเวณที่ใดถูกระเบิดปลาก็ถูกทำลายแทบหมดสิ้น ไม่มีพันธุ์พอที่จะเกิดและเพิ่มปริมาณให้ มีการจับได้อีกเป็นเวลานาน ทำให้ชาวประมงที่ใช้เครื่องมือประจำที่ทำการจับไม่ได้ต่างพากัน ร้องว่าเดือดร้อน ฉะนั้น จึงควรกำหนดโทษผู้ฝ่าฝืนไว้ในอัตราสูง เพื่อปราบปรามให้เข็ดหลาบ และป้องกันการทำลายพันธุ์ปลาไว้มิให้ถูกทำลายหมดไป โดยการกระทำของผู้เห็นประโยชน์ส่วนตัวเฉพาะหน้า

⁴ เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัตินี้ คือ เนื่องจาก กฎหมายว่าด้วยการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันได้ใช้บังคับ มาเป็นเวลานาน มาตรการต่าง ๆ ที่มีอยู่ในกฎหมายดังกล่าวไม่สามารถทำให้ การสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และได้ผลสมดังวัตถุประสงค์ของกฎหมาย ประกอบกับจำเป็นจะต้องเร่งรัดการขยายพันธุ์สัตว์ป่า และ ให้การสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าควบคู่กันไป และเนื่องจากปัจจุบันได้มีความ ตกลงระหว่างประเทศในการที่จะร่วมมือกันเพื่อสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าของ ท้องถิ่นอันเป็นทรัพยากรที่สำคัญของโลก ดังนั้น เพื่อปรับปรุงให้มาตรการใน การสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าเป็นไปอย่างเหมาะสม และสอดคล้องกับความ ตกลงระหว่างประเทศ สมควรปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการสงวนและคุ้มครอง สัตว์ป่าเสียใหม่ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

⁵ เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ เนื่องด้วย พระราชบัญญัติควบคุมเชื้อโรคและพิษที่มาจากสัตว์ซึ่งเป็นภัย พุทธศักราช 2475 ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ใน

วัตถุประสงค์ของกฎหมายฉบับนี้จึงสามารถปรับใช้กับชนิดพันธุ์ต่างถิ่นประเภทจุลลินทรีย์ หากชนิดพันธุ์เข้าลักษณะที่เป็นเชื้อโรคตามกฎหมาย

- พระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พ.ศ. 2499⁶ มีเจตนารมณ์เพื่อป้องกันการเข้ามาของจุลลินทรีย์ที่เป็นโรคระบาดในสัตว์เท่านั้น แม้ในการป้องกันจะใช้วิธีป้องกันการเข้ามาของสัตว์ รวมทั้งไข่ น้ำเชื้อสำหรับผสมพันธุ์ และเอ็มบริโอของสัตว์เหล่านั้น แต่ก็ไม่ได้มีเจตนารมณ์เพื่อป้องกันสัตว์ต่างถิ่นที่มีผลกระทบต่อความหลากหลายทางชีวภาพแต่ เพื่อป้องกันโรคสัตว์จากพาหะเหล่านั้นเท่านั้น
- พระราชบัญญัติการส่งออกปศุสัตว์และการนำเข้าในราชอาณาจักรซึ่งสินค้า พ.ศ. 2522⁷ จะสามารถใช้กับชนิดพันธุ์ต่างถิ่นได้ หากชนิดพันธุ์ต่างถิ่นนั้นเป็นสินค้า

ขณะนี้ มีบทบัญญัติว่าด้วยการควบคุมการผลิต ครอบครอง จำหน่าย นำเข้า ส่งออก หรือนำผ่าน ซึ่งเชื้อโรคและพิษที่มาจากสัตว์ซึ่งเป็นภัย ยังไม่รัดกุมและเหมาะสมแก่ภาวะการณ์ในปัจจุบันสมควรปรับปรุงเพื่อความปลอดภัยและสวัสดิภาพของประชาชน จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

⁶ เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ เนื่องจากพระราชบัญญัติโรคระบาดปศุสัตว์และสัตว์พาหนะ เท่าที่ใช้อยู่ในเวลานี้มีหลายฉบับด้วยกัน ไม่สะดวกแก่การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่และเป็นการยากแก่ราษฎรที่จะต้องปฏิบัติตามกฎหมาย จึงเห็นสมควรรวบรวมไว้ในฉบับเดียวกันให้เหมาะสม และสอดคล้องแก่เหตุการณ์และวิวัฒนาการของประเทศในปัจจุบันนี้ พิจารณาประกอบกับพระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2542

ที่กำหนดเหตุผลไว้ว่า เนื่องจากพระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พ.ศ. 2499 ได้ใช้บังคับมาเป็นเวลานานแล้ว ทำให้มีบทบัญญัติบางส่วนที่ไม่เหมาะสมกับสภาพการณ์ในปัจจุบันสมควรที่จะปรับปรุงโดยกำหนดมาตรการในการควบคุมการประกอบธุรกิจเกี่ยวกับเอ็มบริโอหรือตัวอ่อนของสัตว์ซึ่งเป็นพาหะให้เกิดโรคระบาดสัตว์อย่างหนึ่งได้ด้วยรวมทั้งสมควรปรับปรุงอำนาจหน้าที่ของสัตวแพทย์ สารวัตร และอธิบดี ในการควบคุมโรคระบาดสัตว์ให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น และปรับปรุงอัตราโทษให้สูงขึ้นเพื่อให้เกิดผลบังคับตามพระราชบัญญัตินี้ได้อย่างจริงจัง และปรับปรุงอัตราค่าธรรมเนียมเสียใหม่ให้สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจในปัจจุบัน

⁷ เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ เนื่องจากพระราชบัญญัติควบคุมการส่งออกปศุสัตว์และการนำเข้าในราชอาณาจักรซึ่งสินค้าบางอย่าง พุทธศักราช 2482 ได้ประกาศใช้มานานแล้ว สมควรปรับปรุงให้เหมาะสมกับภาวะเศรษฐกิจและการค้าใน

จากอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพที่มีเจตนารมณ์ในการอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพในระบบนิเวศ ชนิดพันธุ์ และพันธุกรรมของสิ่งมีชีวิตไม่ให้สูญสิ้นไป โดย “ชนิดพันธุ์ต่างถิ่น” (Alien Species) ถือเป็นปัญหาสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้เกิดความสูญเสียชนิดพันธุ์ และพันธุกรรมของสิ่งมีชีวิตในสิ่งแวดล้อม จึงได้กำหนดให้แสวงหาแนวทางที่เหมาะสมในการป้องกัน การนำเข้า ควบคุม หรือขจัดชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่มีผลกระทบต่อระบบนิเวศถิ่นที่อาศัย และชนิดพันธุ์⁸ แต่มาตรการต่างๆ ในกฎหมายไทยที่ถูกนำมาปรับใช้กับชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่กล่าวมาข้างต้นจะพบว่าเจตนารมณ์ในกฎหมายแต่ละฉบับจะมีความแตกต่างกัน โดยเจตนารมณ์ของกฎหมายแต่ละฉบับยังมีเจตนารมณ์มุ่งประสงค์คุ้มครองชีวิต ทรัพย์สิน และเศรษฐกิจของมนุษย์ มิได้ให้ความสำคัญต่อความสูญเสียความหลากหลายทางชีวภาพ เช่นเดียวกับอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ ทำให้การปรับใช้กฎหมายของประเทศไทยในเรื่องการจัดการ “ชนิดพันธุ์ต่างถิ่น” จึงไม่สามารถกระทำได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากเจตนารมณ์ของกฎหมายไม่สอดคล้อง หรือขัดกับเจตนารมณ์ของอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ

2 ปัญหาเกี่ยวกับมาตรการป้องกันการเข้ามาของชนิดพันธุ์ต่างถิ่น

การเข้ามาของชนิดพันธุ์ต่างถิ่นโดยมนุษย์นั้นอาจเป็นการเข้ามาโดยมนุษย์ด้วยความตั้งใจ และด้วยความไม่ตั้งใจ หรือลักลอบ ซึ่งทั้งสองกรณีนี้อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ และหลักการแนวทางสำหรับการป้องกันการเข้ามาและบรรเทาผลกระทบของชนิดพันธุ์ต่างถิ่น ได้วางหลักการ และกลไกที่สำคัญในการป้องกันการเข้ามาของชนิดพันธุ์ต่างถิ่นไว้ ดังนี้

1) ในกรณีที่สิ่งมีชีวิตต่างถิ่นนั้นได้รับอนุญาตเข้ามา โดยที่สิ่งมีชีวิตนั้นยังไม่ปรากฏรายงานแน่ชัดทางวิทยาศาสตร์ว่า “ก่อให้เกิดความเสียหาย” หรือไม่ ให้จัดการหรือควบคุมความเสี่ยงที่เกี่ยวข้องกับการใช้ประโยชน์ควบคู่ไปกับการปล่อยสิ่งมีชีวิตต่างถิ่นที่มีแนวโน้มที่จะเกิด

ปัจจุบัน และโดยที่เป็นการสมควรให้รัฐบาลมีอำนาจเรียกเก็บค่าธรรมเนียมพิเศษสำหรับสินค้าบางประเภทที่จะส่งออกป้อนหรือนำเข้าในราชอาณาจักรกับให้มีอำนาจในการดำเนินการจัดระเบียบการค้ากับต่างประเทศให้เป็นไปอย่างมีระเบียบเรียบร้อยเป็นผลดีต่อเศรษฐกิจ และความมั่นคงของประเทศ และก่อให้เกิดความเชื่อถือแก่นานาประเทศยิ่งขึ้น จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัติขึ้น

⁸ มาตรา 8 แห่งอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ

ผลกระทบเสียหายต่อสิ่งแวดล้อม โดยนัยยะตามมาตรา 8(g) ทั้งนี้ตามหลักการแนวทางฯ ที่ 1 ได้เสนอแนะให้นำกลไกตามหลักการป้องกันล่วงหน้า (precautionary approach) มาปรับใช้

2) ในการที่ชนิดพันธุ์ต่างถิ่นเข้ามาไม่ว่าจะโดยได้รับอนุญาต หรือลักลอบเข้ามาก็ตาม จะต้องมีการวิจัยและติดตาม (research and monitoring) ทั้งนี้การที่จะเข้าถึงปัญหาและแก้ปัญหาชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่คุกคามระบบนิเวศได้ โดยจะต้องทำการวิจัยและติดตามผลกระทบที่เกิดขึ้นตั้งแต่เริ่มต้นในทุกๆ ด้าน ตามหลักการแนวทางที่ 5

3) ให้นำเอามาตรการที่เหมาะสมทางด้านเศรษฐกิจและสังคมมาใช้ เพื่อเป็นการจูงใจในการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์องค์ประกอบของความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืน โดยการนำหลักการและกลไกของหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (Polluter Pay Principle) มาปรับใช้

เมื่อพิจารณามาตรการในการป้องกันการนำเข้าในกฎหมายไทย จะพบว่าในส่วนบทนิยามที่กล่าวถึงขอบเขตการใช้บังคับของกฎหมายในแต่ละฉบับเช่น พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 ที่กำหนดขอบเขตคุ้มครองสัตว์น้ำ⁹ ไว้เฉพาะสัตว์น้ำ เมื่อนำมาปรับใช้กับชนิดพันธุ์ต่างถิ่นก็จะจำกัดเฉพาะสัตว์น้ำต่างถิ่นเท่านั้น หรือในพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 ที่กำหนดบทนิยามให้คุ้มครองกับสัตว์ทุกชนิดไม่ว่าสัตว์บก สัตว์น้ำ แมลง หรือแมง แต่จำกัดเฉพาะกรณีของชนิดพันธุ์ที่เป็นสัตว์ป่าเท่านั้น¹⁰ หรือในพระราชบัญญัติเชื้อโรคและพิษจากสัตว์ พ.ศ. 2525¹¹ ก็จะมีขอบเขตตามคำนิยามเพียงเฉพาะจุลินทรีย์ที่มีลักษณะที่เป็นเชื้อโรคตาม

⁹ พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 มาตรา 4 “สัตว์น้ำ” หมายความว่า สัตว์ที่อาศัยอยู่ในน้ำหรือมีวงจรชีวิตส่วนหนึ่งอยู่ในน้ำหรืออาศัยอยู่ในบริเวณที่น้ำท่วมถึง เช่น ปลา กุ้ง ปู แมงดาทะเล หอย เต่า กระ ตะพาบน้ำ จระเข้ รวมทั้งไข่ของสัตว์น้ำนั้น สัตว์น้ำจำพวกเลี้ยงลูกด้วยนม ปลิงทะเล ฟองน้ำ หินปะการัง กัลปังหา และสาหร่ายทะเล ทั้งนี้ รวมทั้งซากหรือส่วนหนึ่งส่วนใดของสัตว์น้ำเหล่านั้น และหมายความรวมถึงพันธุ์ไม้น้ำตามที่ได้มีพระราชกฤษฎีการะบุชื่อ

¹⁰ พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2503 มาตรา 4 “สัตว์ป่า” หมายความว่า สัตว์ทุกชนิดไม่ว่าสัตว์บก สัตว์น้ำ สัตว์ปีก แมลงหรือแมง ซึ่งโดยสภาพธรรมชาติย่อมเกิดและดำรงชีวิตอยู่ในป่าหรือน้ำ และให้หมายความรวมถึงไข่ของสัตว์ป่าเหล่านั้นทุกชนิดด้วย แต่ไม่หมายความรวมถึงสัตว์พาหนะที่ได้จดทะเบียนทำตัวรูปพรรณตามกฎหมายว่าด้วยสัตว์พาหนะแล้ว และสัตว์พาหนะที่ได้มาจากการสืบพันธุ์ของสัตว์พาหนะดังกล่าว

¹¹ พระราชบัญญัติเชื้อโรคและพิษจากสัตว์ พ.ศ. 2525 มาตรา 4 ในพระราชบัญญัตินี้ “เชื้อโรค” หมายความว่า

กฎหมาย เป็นต้น ดังนั้นกฎหมายที่มีอยู่จึงไม่อาจครอบคลุมชนิดพันธุ์ต่างถิ่นทั้งหมด และในการป้องกันการนำเข้าชนิดพันธุ์ต่างถิ่นจึงต้องใช้กฎหมายในแต่ละฉบับให้สอดคล้องกับชนิดพันธุ์ตามที่กฎหมายแต่ละฉบับกำหนดขอบเขตไว้ ทำให้เป็นเรื่องยุ่งยากในการปรับใช้กฎหมาย มีหน่วยงานที่รับผิดชอบที่มีอำนาจหน้าที่แตกต่างกัน มีขั้นตอนในการตรวจสอบที่มีมาตรการ และมาตรฐานแตกต่างกัน และในที่สุดทำให้มาตรการป้องกันการนำเข้าสิ่งมีชีวิตต่างถิ่นไม่สามารถปรับใช้เพื่อป้องกันความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นได้ เช่น อาจมีการนำเข้าสัตว์บกเพื่อวัตถุประสงค์อื่นนอกจากการค้า ซึ่งสัตว์นั้นไม่ได้เป็นสัตว์ป่า และเป็นสัตว์สุขภาพดีที่ไม่ได้เป็นพาหะของโรคระบาดสัตว์ แต่สัตว์นั้นกลับเป็นสัตว์ที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อความหลากหลายทางชีวภาพ ซึ่งหากเกิดกรณีเช่นนี้กฎหมายที่มีอยู่ไม่อาจป้องกันการเข้ามาของชนิดพันธุ์นั้นได้เลย

เมื่อพิจารณาในส่วนมาตรการทางกฎหมายที่ใช้ในการป้องกันการเข้ามาของชนิดพันธุ์ต่างถิ่นตามกฎหมายไทยจะพบว่า ไม่ว่าชนิดพันธุ์ต่างถิ่นนั้นจะเป็นพืช สัตว์ หรือจุลินทรีย์ และจะเข้ามาด้วยความตั้งใจหรือไม่ก็ตาม กฎหมายไทยจะใช้มาตรการ ดังต่อไปนี้

1. ใช้มาตรการห้ามนำเข้า ประกอบกับกำหนดข้อมูลรายชื่อต้องห้าม
2. ให้เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจเป็นผู้ดูแลให้ปฏิบัติตามมาตรการของกฎหมาย
3. ใช้มาตรการตรวจสอบโดยใบอนุญาต และการอนุญาตโดยเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจ
4. ใช้มาตรการตรวจค้นทรัพย์สิน และตัวบุคคลที่ต้องสงสัยว่าจะมีการนำเข้าหรือผ่าน

เข้ามา

5. ใช้มาตรการกัก ยึด ทำลาย ส่งกลับ
6. ใช้มาตรการบดลงโทษทางอาญา

ซึ่งมาตรการดังกล่าวสอดคล้องต่อแนวทางในการป้องกันการนำเข้าตามอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ คือมีมาตรการการตรวจสอบโดยการอนุญาต การป้องกันการ

-
- (1) เชื้อจุลินทรีย์
 - (2) เชื้ออื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง
 - (3) ผลิตผลจาก (1) หรือ (2)

ทั้งนี้ เฉพาะที่ทำให้เกิดโรคในคน ปศุสัตว์ สัตว์พาหนะ หรือสัตว์อื่นที่กำหนดในกฎกระทรวง

“พิษจากสัตว์” หมายความว่า พิษที่เกิดจากสัตว์ที่ทำให้เกิดโรคในคน ปศุสัตว์ สัตว์พาหนะ หรือสัตว์อื่นที่กำหนดในกฎกระทรวง เช่น พิษจากงู พิษจากแมลง และพิษจากปลาปักเป้า

เข้าเข้าโดยการทำลายหรือส่งกลับ และใช้มาตรการทางสังคมโดยอาศัยบทลงโทษทางอาญา แต่อย่างไรก็ดีมาตรการดังกล่าวยังมีช่องว่างบางประการ กล่าวคือ ในการป้องกันการนำเข้ากฎหมายต่างๆ ที่มีอยู่ใช้ระบบการกำหนดบัญชีเพื่อห้ามนำชนิดพันธุ์เข้าประเทศเพียงบัญชีเดียว ซึ่งการจะกำหนดให้ชนิดพันธุ์ต่างถิ่นอยู่ในบัญชีรายชื่อในกฎหมายได้นั้นจะต้องสามารถพิสูจน์ได้ในทางวิทยาศาสตร์เป็นที่แน่นอนแล้วว่าชนิดพันธุ์ต่างถิ่นนั้นก่อให้เกิดผลกระทบต่อชนิดพันธุ์พื้นเมืองภายในประเทศ และแม้จะมีระบบตรวจสอบก่อนการขออนุญาตก็ตาม แต่ก็เพื่อตรวจสอบว่าชนิดพันธุ์นั้นเป็นหรือมีลักษณะตามบัญชีหรือตามที่กฎหมายป้องกันหรือไม่ ซึ่งไม่ได้เป็นการวิเคราะห์ความเสี่ยงของการเข้ามาของชนิดพันธุ์ต่างถิ่นโดยตรง แสดงให้เห็นว่าประเทศไทยนั้นไม่มีการใช้มาตรการป้องกันล่วงหน้าอย่างเพียงพอ ดังนั้น ชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่ไม่อยู่ในบัญชีรายชื่อตามที่กฎหมายกำหนดจึงสามารถมีการนำเข้ามาได้จนกว่าจะประกาศห้ามตามกฎหมายเสียก่อน และหากไม่มีการปรับปรุงบัญชีดังกล่าวอย่างสม่ำเสมอก็อาจเป็นเหตุให้มีการเข้ามาของชนิดพันธุ์ต่างถิ่นได้โดยปราศจากการเฝ้าระวังอย่างเหมาะสม หรือในกรณีของการนำเข้ามาโดยไม่ตั้งใจ หรือการลักลอบนำเข้านั้นแม้จะให้อำนาจเจ้าหน้าที่ในการตรวจค้นและจับกุมแต่เนื่องจากชนิดพันธุ์ต่างถิ่นบางชนิดไม่อยู่ภายใต้กฎหมายใดรวมถึงการไม่ได้สำรวจและจำแนกเส้นทางการกิจกรรมที่ก่อให้เกิดการนำเข้า จึงไม่มีการตรวจสอบ และทำให้อาจมีการหลุดเล็ดรอดเข้ามาในประเทศได้ และข้อพิจารณาในประการสุดท้ายคือ ในขั้นตอนการป้องกันการนำเข้านี้มีได้นำมาตรการการมีส่วนร่วมของประชาชนมาใช้สนับสนุน

3 ปัญหาเกี่ยวกับมาตรการควบคุมชนิดพันธุ์ต่างถิ่น

ตามหลักการในอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ และหลักการแนวทางสำหรับการป้องกันการเข้ามา และลดผลกระทบของชนิดพันธุ์ต่างถิ่นได้กำหนดว่าในกรณีที่สิ่งมีชีวิตต่างถิ่นนั้นได้รับอนุญาตเข้ามา โดยที่สิ่งมีชีวิตนั้นยังไม่ปรากฏรายงานแน่ชัดทางวิทยาศาสตร์ว่า “ก่อให้เกิดความเสียหาย” หรือไม่ ให้จัดการหรือควบคุมความเสี่ยงที่เกี่ยวข้องกับการใช้ประโยชน์ควบคู่ไปกับการปล่อยสิ่งมีชีวิตต่างถิ่นที่มีแนวโน้มที่จะเกิดผลกระทบเสียหายต่อสิ่งแวดล้อม ตามนัยยะมาตรา 8(g) ในการนี้ให้นำเอามาตรการการให้การศึกษาและการเสริมสร้างความตระหนักแก่สาธารณชน (education and public awareness) และมาตรการการจูงใจเพื่อช่วยเหลือในการตรวจหา จัดการ และกำจัด ประกอบกับมาตรการประชาสัมพันธ์ให้

ข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับชนิดพันธุ์ต่างถิ่น เพื่อให้ประชาชนและสังคมได้เข้าใจถึงวิธีการตรวจหา จัดการและกำจัด ชนิดพันธุ์ต่างถิ่นได้อย่างถูกต้อง

เมื่อพิจารณามาตรการการควบคุมการแพร่กระจายในพื้นที่ตามกฎหมายไทยพบว่า ได้กำหนดมาตรการสำหรับการควบคุมการข้ามถิ่น และแพร่กระจายไว้ดังนี้

1. มาตรการห้ามนำพืชตามที่กฎหมายกำหนด เช่น บัว ข้าว ปอ พืชพันธุ์ไม้น้ำอื่นไปปลูกในที่สาธารณะประโยชน์
2. มาตรการห้ามครอบครองสัตว์ตามที่กฎหมายกำหนด และห้ามนำไปปล่อยในที่ที่กฎหมายกำหนด
3. มาตรการส่งมอบสัตว์ตามที่กฎหมายกำหนดให้เจ้าหน้าที่ ในกรณีที่สัตว์ที่ครอบครองเป็นสัตว์น้ำที่อาจก่อให้เกิดอันตรายต่อร่างกาย ทรัพย์สินของบุคคล หรือสาธารณะ
4. มาตรการเพื่อควบคุมการกระจายของโรคระบาดโดยการได้รับใบอนุญาต
5. มาตรการเรียกตรวจยานพาหนะ คันอาคารสถานที่ในกรณีที่ปรากฏว่ามีโรคระบาด หรือพาหะของโรคระบาด หรือมีเหตุอันควรสงสัยว่ามีโรคระบาด
6. มาตรการกำหนดการควบคุมการนำเข้า หรือส่งออกเชื้อโรคหรือพิษจากสัตว์ เพื่อให้ไม่มีการแพร่กระจายด้วย
7. มาตรการห้ามนำยานพาหนะหรืออากาศยานเข้าออก ในพื้นที่ที่กฎหมายกำหนด และห้ามนำหรือปล่อยปลูสัตว์ สัตว์เลี้ยงหรือสัตว์พาหนะเข้าไปในเขตพื้นที่ดังกล่าว

มาตรการที่กล่าวมาทำให้เห็นข้อสังเกตว่า มาตรการดังกล่าวมิได้ใช้สำหรับชนิดพันธุ์ต่างถิ่นโดยตรง แต่ใช้กับชนิดพันธุ์ดั้งเดิมและชนิดพันธุ์ต่างถิ่นภายใต้วัตถุประสงค์และเงื่อนไขตามที่กฎหมายนั้นๆ กำหนด ทำให้ปรับใช้มาตรการกฎหมายที่ใช้ในการควบคุมการกระจายพันธุ์ของชนิดพันธุ์ต่างถิ่น ซึ่งในแต่ละฉบับมีวัตถุประสงค์เฉพาะจึงไม่อาจควบคุมการเข้ามาในระบบนิเวศภายในประเทศของชนิดพันธุ์ต่างถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้กฎหมายที่บัญญัติเพื่อควบคุมการข้ามเขตแดนภายในประเทศที่ไม่ใช่การเข้าไปในพื้นที่อนุรักษ์นั้นมีเพียง 3 ฉบับ ได้แก่ พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 พระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พ.ศ. 2499 และพระราชบัญญัติเชื้อโรคและพิษจากสัตว์ พ.ศ. 2525 เท่านั้น กล่าวคือ

กรณีของพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 มีมาตรการเพื่อควบคุมการกระจายของสัตว์น้ำ และพืชน้ำต่างถิ่นสู่ระบบนิเวศ โดยบัญญัติห้ามครอบครองสัตว์น้ำ ผลิตภัณฑ์สัตว์น้ำ ชนิดใดชนิดหนึ่งที่ระบุไว้ในพระราชกฤษฎีกา รวมถึงห้ามนำไปปล่อยในที่จับสัตว์น้ำ และห้ามมิให้นำบัว ข้าว ปอ พืชพันธุ์ไม้น้ำอื่นตามที่พระราชกฤษฎีกากำหนดไปปลูกในที่สาธารณะประโยชน์

พระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พ.ศ. 2499 ได้กำหนดมาตรการเพื่อควบคุมการกระจายของโรคระบาดโดยกำหนดให้การนำสัตว์หรือซากสัตว์ตามพระราชบัญญัตินี้ และที่กฎกระทรวงกำหนดไปยังท้องที่ต่างจังหวัดต้องได้รับใบอนุญาตเป็นหนังสือจากเจ้าหน้าที่ก่อน

นอกจากนี้พระราชบัญญัติเชื้อโรคและพิษจากสัตว์ พ.ศ. 2525 ยังกำหนดให้ผู้ได้รับอนุญาตนำเข้าและส่งออกต้องจัดให้มีการควบคุมการนำเข้าหรือส่งออกเชื้อโรคหรือพิษจากสัตว์เพื่อไม่ให้เกิดการแพร่กระจายด้วย

ซึ่งกรณีตามกฎหมายทั้งสามฉบับนี้ มีข้อจำกัดคือนอกจากจะควบคุมเฉพาะชนิดพันธุ์บางชนิดตามที่กฎหมายมุ่งคุ้มครองหรือป้องกันแล้วยังต้องเป็นชนิดพันธุ์ตามที่ระบุไว้ในกฎหมายหรือกฎหมายลำดับรองเท่านั้น

ส่วนกรณีของกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมในพื้นที่อนุรักษ์นั้นมีพระราชบัญญัติหลายฉบับเกี่ยวข้อง ได้แก่พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 พระราชบัญญัติพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 พระราชบัญญัติบำรุงพันธุ์สัตว์ โดยมีลักษณะเป็นการกำหนดพื้นที่เพื่อควบคุมการแพร่กระจายไม่ให้ชนิดพันธุ์ต่างถิ่นเข้าไปในพื้นที่ที่มีความสมบูรณ์ของระบบนิเวศ หรือมีพันธุ์พืชหรือพันธุ์สัตว์ที่ควรได้รับการคุ้มครอง โดยได้มีการบัญญัติอย่างชัดเจนว่าห้ามทำการต่างๆในพื้นที่เหล่านั้นเช่นห้ามนำพาหนะเข้าหรือออก ห้ามปลูกสิ่งก่อสร้าง ห้ามนำหรือปล่อยสัตว์เข้าไป ดังนั้นจึงขึ้นอยู่กับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่จะต้องมีการบังคับใช้กฎหมายเหล่านั้นอย่างจริงจัง เพราะเป็นดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ที่จะอนุญาตหรือไม่ ซึ่งหากเจ้าหน้าที่ไม่ได้มีความตระหนักถึงผลกระทบของการอนุญาตให้ทำกิจกรรมเหล่านั้นซึ่งเป็นสาเหตุให้มีการเข้ามาของชนิดพันธุ์ต่างถิ่น ซึ่งอาจเป็นเพราะกฎหมายที่ให้อำนาจไม่ได้มีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันชนิดพันธุ์ต่างถิ่นแล้ว ก็อาจเป็นเหตุให้มีการอนุญาตให้เข้าไปในพื้นที่ดังกล่าวได้

นอกจากนี้ ในบริเวณที่อยู่ติดกับพื้นที่คุ้มครองควรมีการใช้มาตรการอื่นมาเสริมในส่วนในพื้นที่ที่ติดกับเขตป่าสงวนแห่งชาติและเขตอุทยานแห่งชาติ เพราะบริเวณที่อยู่ติดกับพื้นที่เหล่านั้นมักมีระบบนิเวศใกล้เคียงกับพื้นที่คุ้มครองจึงอาจเกิดกรณีที่มีการหลุดเข้าไปของชนิดพันธุ์ต่างถิ่นโดยไม่ตั้งใจหรือหลุดเล็ดรอดไปจากขอบบริเวณที่เพาะเลี้ยงและเข้าไปในพื้นที่คุ้มครองได้ เช่นอาจกำหนดห้ามเลี้ยงสัตว์ในพื้นที่ใกล้เคียงในอาณาเขตที่เหมาะสมตามที่กฎหมายกำหนด รวมถึงการให้การศึกษาและความตระหนักถึงผลกระทบของชนิดพันธุ์ต่างถิ่นในบริเวณใกล้เคียงกับพื้นที่คุ้มครอง

4 ปัญหาเกี่ยวกับมาตรการติดตามตรวจสอบ

ตามหลักการในอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ ได้ให้ความสำคัญต่อการศึกษ วิจัย และติดตามตรวจสอบ เก็บข้อมูล เพื่อแยกแยะลักษณะ และคาดการณ์ถึงผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากชนิดพันธุ์ต่างถิ่นแต่ละชนิด และต้องมีการติดตามสืบพบตั้งแต่เริ่มต้น (early detection) ถ้าพบความผิดปกติ ควรรีบดำเนินการกำจัดอย่างถอนรากถอนโคนอย่างรวดเร็ว ตามหลักการแนวทางสำหรับการป้องกันการเข้ามาและบรรเทาผลกระทบของชนิดพันธุ์ต่างถิ่น ข้อ 2 : แนวทางบันไดสามขั้น (three-stage hierarchical approach)¹²

สำหรับกฎหมายของประเทศไทยได้กำหนดมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการติดตามตรวจสอบไว้ดังต่อไปนี้

1. การใช้ระบบการอนุญาตหรือใบอนุญาต เพื่อให้มีการแจ้งข้อมูลเบื้องต้นเกี่ยวกับชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่จะเข้ามาในประเทศ เพื่อเป็นช่องทางในการติดตามตรวจสอบในภายหลัง

2. การใช้ระบบการแจ้งข้อมูลที่เกี่ยวข้องชนิดพันธุ์ต่างถิ่น เช่น ลักษณะของชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่เป็นอันตราย การระบาดของเชื้อโรค หรือสถานที่ ประกอบกับลักษณะวิธีการดูแลชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่ได้รับอนุญาต เช่น การดูแลจัดการชนิดพันธุ์ต่างถิ่น เพื่อป้องกันการหลุดเล็ดรอดออกไปสู่พื้นที่อื่น

3. การใช้ระบบการให้อำนาจแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ ในการเข้าตรวจสอบ เช่น ให้ผู้รับอนุญาตต้องชี้แจงแก่พนักงานเจ้าหน้าที่เมื่อเจ้าพนักงานได้เข้าไปตรวจ การมอบหรือแสดงหลักฐานบัญชีและเอกสารต่างๆ เป็นต้น

จะเห็นได้ว่าประเทศไทยจะใช้ระบบการขออนุญาตก่อนการนำเข้า เพื่อเป็นช่องทางในการติดตามตรวจสอบชนิดพันธุ์ต่างถิ่น แต่เนื่องจากการขออนุญาตดังกล่าวไม่ได้มีวัตถุประสงค์เพื่อการติดตามผลการปรับตัวของชนิดพันธุ์ต่างถิ่นต่อความหลากหลายในประเทศ แต่เป็นกระบวนการขออนุญาตเพื่อตรวจสอบไม่ให้มีชนิดพันธุ์ซึ่งพระราชบัญญัติมุ่งป้องกันเข้ามาในประเทศ จึงไม่มีกระบวนการเพื่อในการติดตามตรวจสอบเพื่อศึกษาหาผลกระทบที่เกิดจากการ

¹² GUIDING PRINCIPLE 2 ,Convention on Biological Diversity, COP 6 Decision VI/23, <<http://www.cbd.int/decisions/?id=7197>> 3August 2008 และดูสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, รายงานฉบับสมบูรณ์ “เรื่อง การศึกษาปรับปรุงข้อมูลวิชาการเกี่ยวกับการแพร่ระบาดและจัดทำมาตรการและกลไกการควบคุมกำจัดชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่รุกราน.”.เสนอต่อ, 2549. (อัครา) น.133-137

ปรับตัวของชนิดพันธุ์ต่างถิ่น และมาตรการตามกฎหมายไทยดังกล่าวก็ยังไม่อาจใช้ในการติดตามตรวจสอบเพื่อค้นหาผลกระทบตั้งแต่เริ่มต้น (early detection) ได้

นอกจากนี้การประกอบกิจการตามพระราชบัญญัติต่างๆ ที่ต้องขออนุญาตในการประกอบกิจการนั้น มีเฉพาะบางกิจการซึ่งเกี่ยวกับชนิดพันธุ์ต่างถิ่น และมีวัตถุประสงค์ที่ให้จดทะเบียนต่างกันไปตามแต่ละพระราชบัญญัติ เช่น เพื่อป้องกันผลกระทบต่อระบบนิเวศตามพระราชบัญญัติการประมงโดยให้ประกอบกิจการเพาะพักและอนุบาลลูกกุ้งทะเลและผู้ประกอบกิจการเลี้ยงกุ้งในพื้นที่ตั้งแต่ห้าสิบไร่ขึ้นไปขออนุญาต หรือเพื่อควบคุมและรักษาคุณภาพของชนิดพันธุ์ ตามพระราชบัญญัติพันธุ์พืช พ.ศ. 2518 ซึ่งให้ผู้ประสงค์จะขยายพันธุ์เทียมพืชอนุรักษ์ ยื่นคำขอเป็นหนังสือเพื่อขอขึ้นทะเบียนสถานที่เพาะเลี้ยงพันธุ์พืช เป็นต้น ดังนั้นแม้อาจใช้ในการติดตามผลการปรับตัวของชนิดพันธุ์ต่างถิ่นต่อความหลากหลายในประเทศ และติดตามตรวจสอบการจัดการชนิดพันธุ์ของกิจการนั้นๆ ได้ แต่ก็อาจทำให้มาตรการในการติดตามตรวจสอบไม่มีประสิทธิภาพ ไม่อาจใช้เพื่อค้นหาผลกระทบตั้งแต่เริ่มต้น (early detection) ได้เช่นกัน

เมื่อการติดตามตั้งแต่เริ่มต้น (early detection) ตามแนวทางบันไดสามขั้น (three-stage hierarchical approach) จึงทำให้ส่งผลกระทบต่อการบริหารจัดการผลกระทบที่ทันทั่วถึง และอาจก่อให้เกิดผลกระทบอย่างใดอย่างหนึ่งต่อระบบนิเวศได้

5 ปัญหาเกี่ยวกับมาตรการวิเคราะห์ความเสี่ยงและประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม

ตามหลักการในอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ และหลักการแนวทางสำหรับการป้องกันการเข้ามา และลดผลกระทบของชนิดพันธุ์ต่างถิ่นกำหนดให้นำหลักการเฝ้าระวัง (precautionary principle) มาใช้เพื่อหาผลกระทบที่อาจเกิดขึ้น หรือดำเนินการป้องกัน (prevention) กำจัด (eradication) หรือจำกัดขอบเขต (containment) เมื่อเกิดผลกระทบจากชนิดพันธุ์ต่างถิ่น เมื่อพิจารณาประกอบกับสาเหตุประการหนึ่งที่ทำให้สิ่งมีชีวิตต่างถิ่นต้องข้ามแดน ที่เกิดจากการที่มนุษย์ทำลาย “สิ่งกีดกันการกระจาย” (distribution barrier) เช่น การทำลายสิ่งกีดกันทางกายภาพอย่างมหาสมุทร ทะเล แม่น้ำ หรือสันเขาสูง หรือการทำลายสิ่งกีดกันทางนิเวศวิทยา เช่น ทำลายสภาพแวดล้อม แหล่งอาหาร อากาศอุณหภูมิ¹³ จนทำให้สิ่งมีชีวิตไม่ว่าจะเป็นพืชหรือสัตว์ถูกกระตุ้นให้มีการข้ามถิ่น และยังทำให้การข้ามถิ่นเกิดขึ้นโดยสะดวก และรวดเร็ว

¹³ Krebs, C.J, Ecology: The experimental analysis of distribution and abundance, Harper& Row, New York

ขึ้น ดังนั้นการที่จะป้องกัน ชะลอ การข้ามถิ่นของสิ่งมีชีวิต จึงมีความจำเป็นต้องป้องกันไม่ให้เกิดการทำลายสิ่งแวดล้อม และฟื้นฟูสิ่งแวดล้อมที่เสียไปให้กลับคืนสภาพเดิมมากที่สุด ซึ่งในการนี้จึงจำเป็นต้องให้ความสำคัญต่อการดำเนินกิจกรรม หรือโครงการที่ส่งผลกระทบต่อที่อยู่อาศัย และแหล่งอาหารของสิ่งมีชีวิตในพื้นที่ต่างๆ ดังนั้น การประเมินความเสี่ยง (risk assessment) และการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) ในการหาผลกระทบที่เกิดจากชนิดพันธุ์ต่างถิ่น และการให้ความสำคัญต่อการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมในโครงการขนาดใหญ่ว่ามีผลกระทบต่อการข้ามถิ่นของสิ่งมีชีวิตอย่างไร จึงเป็นเรื่องสำคัญที่ต้องพิจารณาว่าในประเทศไทยมีมาตรการทางกฎหมายที่เหมาะสมหรือไม่

5.1 มาตรการวิเคราะห์ความเสี่ยง

แม้มาตรการตามกฎหมายไทยจะกำหนดให้มีการขออนุญาตก่อนการนำเข้าชนิดพันธุ์ตามที่กฎหมายกำหนดเข้ามาในประเทศซึ่งมาตรการดังกล่าวเป็นช่องทางเพื่อวิเคราะห์ความเสี่ยงก็ตาม แต่มีเพียงกฎหมายบางฉบับที่กำหนดให้มีการวิเคราะห์ความเสี่ยง โดยที่พระราชบัญญัติแต่ละฉบับก็มีวัตถุประสงค์ในการดำเนินการวิเคราะห์ที่ต่างกัน ดังนั้นจะขอพิจารณากฎหมายที่เกี่ยวข้องดังต่อไปนี้

พระราชบัญญัติกักพืช พ.ศ. 2507 จะมีเฉพาะการวิเคราะห์ในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับศัตรูพืชซึ่งก็ให้เกิดอันตรายต่อพืชเท่านั้น จึงไม่ครอบคลุมชนิดพันธุ์อื่นซึ่งมีใช่ศัตรูพืช ซึ่งแม้ว่าจะมีการวิเคราะห์ความเสี่ยงที่ค่อนข้างครบถ้วนตามหลักการในการวิเคราะห์ความเสี่ยงได้แก่ การจำแนกศัตรูพืชซึ่งติดมากับพืช การกักกัน ประเมินศักยภาพศัตรูพืช ประเมินผลกระทบทางเศรษฐกิจและสภาพแวดล้อมที่เกิดขึ้นจากการเข้ามาของศัตรูพืช และมาตรการลดความเสี่ยงจากศัตรูพืชก็ตาม นอกจากนี้การวิเคราะห์ความเสี่ยงศัตรูพืชยังใช้เฉพาะกรณีของการนำเข้าสิ่งต้องห้ามเท่านั้น ส่วนกรณีของสิ่งกักตุนและสิ่งไม่ต้องห้ามจะมีเพียงการตรวจสอบว่ามีศัตรูพืชติดมาหรือไม่เท่านั้น

พระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พ.ศ. 2499 มีบทบัญญัติห้ามการนำเข้า นำออก หรือนำผ่านเพื่อป้องกันสัตว์ที่เป็นโรคระบาด หรือเป็นพาหะของโรคระบาดโดยในการขออนุญาตจะมีการพิจารณาว่ามีการปฏิบัติตามเงื่อนไขด้านสุขภาพสัตว์หรือสุขศาสตร์ซากสัตว์หรือไม่ ซึ่งในหนังสือรับรองสุขภาพสัตว์หรือสุขศาสตร์ซากสัตว์จะต้องแสดงให้เห็นว่ามีการจัดการความเสี่ยงที่เหมาะสมเพื่อป้องกันคุ้มครองชีวิต สุขภาพ หรือสุขอนามัยของคนและสัตว์จากโรคระบาดหรือไม่

กรณีของพระราชบัญญัติการประมงพ.ศ. 2490 นั้น แม้ในการขออนุญาตจะมีการพิจารณาถึงความเสี่ยงของชนิดพันธุ์ต่างถิ่น ตามที่เจตนารมณ์ของกฎหมายมุ่งหมาย แต่ไม่มีข้อมูลว่าได้มีการเสนอแนวทางในการจัดการความเสี่ยงซึ่งเป็นส่วนหนึ่งในการประเมินความเสี่ยงตามหลักการแนวทางสำหรับการป้องกันการเข้ามาและบรรเทาผลกระทบของชนิดพันธุ์ต่างถิ่นหรือไม่เนื่องจากในการวิเคราะห์ความเสี่ยงนั้นนอกจากจะต้องระบุความเป็นไปได้ของผลที่จะตามมาแล้วเพื่อป้องกันผลที่อาจเกิดขึ้นก็ควรมีการระบุทางเลือกของมาตรการในการจัดการด้วย

นอกจากนั้นมาตรการวิเคราะห์ความเสี่ยงตามกฎหมายที่ปรากฏนี้ยังแสดงให้เห็นข้อจำกัดว่าตามมาตรการกฎหมายไทยจะใช้การวิเคราะห์ความเสี่ยงเฉพาะการเข้ามาในประเทศโดยตั้งใจเท่านั้น แต่ไม่มีการวิเคราะห์ความเสี่ยงของขั้นตอนอื่นเช่นการข้ามเขตแดนในประเทศ กิจกรรมที่ก่อให้เกิดการเข้ามาโดยไม่ตั้งใจ หรือการพิจารณาวิธีการบรรเทาผลกระทบ

5.2 มาตรการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม

มาตรการตามกฎหมายไทยมีการนำการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม มีการบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 ที่กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติกำหนดให้ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจและเอกชน ซึ่งดำเนินโครงการหรือกิจการหรือจะดำเนินการขยายโครงการหรือกิจการในพื้นที่ทั่วไปและพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมดังปรากฏตามตามประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อมฉบับต่างๆ ต้องจัดทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมเบื้องต้น และรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมนั้น จะทำให้โครงการที่ส่งผลกระทบต่อพื้นที่อยู่อาศัย และแหล่งอาหารของสิ่งมีชีวิตในท้องถิ่นเดิม และยังเป็นการบุกเบิกแผ้วถางเส้นทางให้สิ่งมีชีวิตสามารถเคลื่อนย้ายถิ่นได้โดยง่าย มีความจำเป็นที่ต้องคำนึงถึงผลกระทบต่อการย้ายถิ่นของสิ่งมีชีวิตในพื้นที่ดั้งเดิม และสิ่งมีชีวิตต่างถิ่น ซึ่งตามแนวทางในการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมก็บัญญัติว่าต้องระบุข้อมูลเกี่ยวกับสภาพแวดล้อมในปัจจุบันและบริเวณที่อาจได้รับผลกระทบจากโครงการทั้งระยะสั้นและระยะยาว ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการดำเนินโครงการทั้งทางตรง และทางอ้อมต่อทรัพยากรสิ่งแวดล้อมทางกายภาพ ทรัพยากรชีวภาพ คุณค่าการใช้ประโยชน์ของมนุษย์และคุณค่าต่อคุณภาพชีวิต ที่อาจตีความไปถึงการวิเคราะห์ความเสี่ยงและการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมใน

ประเด็นเกี่ยวกับความเสี่ยงของการเข้ามาของชนิดพันธุ์ต่างถิ่นโดยไม่ตั้งใจจากโครงการดังกล่าว แต่ก็ยังไม่มีข้อมูลชัดเจนเพียงพอที่จะทำให้มีการเข้ามาของชนิดพันธุ์ต่างถิ่น

นอกจากนี้การทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมยังจำกัดเฉพาะโครงการที่อาจนำไปสู่การเข้ามาของชนิดพันธุ์ต่างถิ่นโดยไม่ตั้งใจเท่านั้น แต่ไม่มีกรณีของการนำเข้าโดยตั้งใจ ซึ่งหลายกรณีควรมีการทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมประกอบการขออนุญาตนำเข้าด้วยเช่นการนำเข้ามาเพื่อทำป่าไม้ซึ่งเป็นการนำชนิดพันธุ์ต่างถิ่นเข้าไปสู่ระบบนิเวศตามธรรมชาติ ในปริมาณมาก

ทั้งนี้ การจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมยังมีปัญหาของการเข้ามีส่วนร่วมของประชาชนซึ่งบัญญัติไว้อย่างชัดเจนในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ว่าการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ และสุขภาพ จะกระทำมิได้ เว้นแต่จะได้ศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนในชุมชน และจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียก่อน¹⁴ ก็ตามโดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีของโครงการของเอกชน

¹⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550

มาตรา 67 สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชนในการอนุรักษ์ บำรุงรักษา และการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและหลากหลายทางชีวภาพ และในการคุ้มครอง ส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตน ย่อมได้รับความคุ้มครองตามความเหมาะสม

การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ และสุขภาพ จะกระทำมิได้ เว้นแต่จะได้ศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนในชุมชน และจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียก่อน รวมทั้งได้ให้องค์การอิสระซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ และผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมหรือทรัพยากรธรรมชาติหรือด้านสุขภาพ ให้ความเห็นประกอบก่อนมีการดำเนินการดังกล่าว

6 ปัญหามาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชน และการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร

ในการแก้ไขและป้องกันปัญหานิตินันท์ต่างถิ่นนั้น แนวทางสำหรับการป้องกันการนำเข้า และลดผลกระทบของนิตินันท์ต่างถิ่นภายใต้สนธิสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ และได้กำหนดกลไกที่สำคัญประการหนึ่งคือ กลไกการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยกำหนดให้การศึกษาและการเสริมสร้างความตระหนักแก่สาธารณชน (education and public awareness) และมาตรการการจูงใจเพื่อช่วยเหลือในการตรวจหา จัดการ และกำจัด ประกอบกับ มาตรการประชาสัมพันธ์ให้ข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับนิตินันท์ต่างถิ่น เพื่อให้ประชาชนและสังคมได้เข้าใจถึงวิธีการตรวจหา จัดการและกำจัด นิตินันท์ต่างถิ่นได้อย่างถูกต้อง ซึ่งเมื่อพิจารณามาตรการตามกฎหมายไทยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 และพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 พบว่า

ปัญหาสำคัญของการเข้ามีส่วนร่วมของประชาชนนั้นคือ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 แม้จะบัญญัติรับรองและคุ้มครองสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชน รวมถึงการรวมตัวกันของประชาชนในการดำเนินการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ หรือรับรองสิทธิของประชาชนในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารในความครอบครองของราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจหรือราชการส่วนท้องถิ่น รวมถึงบัญญัติให้สิทธิในการได้รับข้อมูลคำชี้แจงและเหตุผลจากหน่วยงานของรัฐก่อนการอนุญาตหรือการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใดที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดที่เกี่ยวข้องกับตน หรือชุมชนท้องถิ่นแล้วโดยมีต้องรอให้ต้องมีบทบัญญัติมารองรับก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติสิทธิต่างๆ ยังไม่มีกฎหมายลำดับรองที่กำหนดสิทธิ และหน้าที่อันเป็นกฎเกณฑ์ที่สามารถบังคับใช้ในทางปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม

นอกจากนั้นพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการยังมีข้อจำกัดบางประการ ได้แก่การที่ในปัจจุบันยังไม่มีข้อมูลที่เพียงพอ และชัดเจน เพราะประเทศไทยยังมีการศึกษา วิจัย และเก็บข้อมูลเกี่ยวกับ “นิตินันท์ต่างถิ่น” อยู่เนืองนิตย์อาจด้วยข้อจำกัดในด้านองค์ความรู้ที่

สิทธิของชุมชนที่จะฟ้องหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐที่เป็นนิติบุคคล เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามบทบัญญัตินี้ ย่อมได้รับความคุ้มครอง

เกี่ยวข้อง ประกอบกับจำนวน ชนิด ประเภทของชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่มีจำนวนมากทำให้การศึกษาวิจัยเพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูลที่เพียงพอจึงเป็นไปได้ด้วยความยากลำบาก นอกจากนี้กลไกตามพระราชบัญญัตินี้ เน้นการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร แต่ไม่ได้มีกลไกการเผยแพร่กระจายข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชน และผู้ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่าย จึงทำให้ปัญหาผลกระทบของสิ่งมีชีวิตต่างถิ่นไม่เป็นที่รับรู้ และได้รับตระหนักถึงจากสังคมโดยรวม

7 ปัญหามาตรการบรรเทาผลกระทบและเยียวยาความเสียหาย

กรณีของมาตรการในการบรรเทาผลกระทบนั้นแม้จะมีอยู่พอสมควรโดยกำหนดแนวทางดำเนินการไว้อย่างชัดเจน แต่ก็มีปัญหาว่าไม่ครอบคลุมชนิดพันธุ์ที่อาจรุกรานทั้งหมด เพราะกฎหมายที่มีกำหนดชนิดพันธุ์ที่มุ่งคุ้มครองและป้องกันไว้เป็นการเฉพาะแล้ว ส่วนกรณีของพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 ซึ่งกำหนดว่าเมื่อมีเหตุฉุกเฉินหรือเหตุภัยอันตรายต่อสาธารณชนอันเนื่องมาจากภัยธรรมชาติหรือภาวะมลพิษที่เกิดจากการแพร่กระจายของมลพิษ ซึ่งหากปล่อยไว้เช่นนั้นจะเป็นอันตรายอย่างร้ายแรงต่อชีวิต ร่างกาย หรือสุขภาพอนามัยของประชาชน หรือก่อความเสียหายต่อทรัพย์สินของประชาชนหรือของรัฐเป็นอันมาก ให้ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจหรือบุคคลใด รวมทั้งบุคคลซึ่งได้รับหรืออาจได้รับอันตรายหรือความเสียหายดังกล่าว กระทำหรือร่วมกันกระทำการใด ๆ อันจะมีผลเป็นการควบคุม ระวังหรือบรรเทาผลร้ายจากอันตรายและความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้นได้อย่างทันทั่วทั้งที่นั้น ก็มีปัญหาว่าจะใช้กับการรุกรานของชนิดพันธุ์ต่างถิ่นได้มากนักน้อยเพียงใดซึ่ง แต่ผู้เขียนมีความเห็นว่าหากมีการรุกรานของชนิดพันธุ์ต่างถิ่นอย่างร้ายแรงเช่นกรณีของการระบาดของไข้หวัดนก ก็อาจนำมาตรานี้มาบังคับใช้ได้เพราะน่าจะถือเป็นภัยธรรมชาติอย่างหนึ่ง อย่างไรก็ตามก็ขึ้นอยู่กับความดีความของผู้ใช้กฎหมาย

ส่วนมาตรการในการเยียวยาความเสียหายนั้นทั้งกรณีตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 420 และ 433 นั้นจะพบว่าองค์ประกอบทั้งสองมาตรา จะต้องมิได้ ดังนี้

- 1) บุคคล เป็นผู้เสียหาย และผู้ทำละเมิด
- 2) เจตนาหรือประมาทของบุคคล
- 3) ความเสียหายแก่ ชีวิตก็ดี แก่ร่างกายก็ดี อนามัยก็ดี เสรีภาพก็ดี ทรัพย์สินหรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใด

- 4) การเยียวยาแก้ไขความเสียหายนั้นจะอยู่ในรูปของ “ค่าสินไหมทดแทน”

และในมาตรา 433 สาเหตุของความเสียหายที่จะทำให้เกิดการละเมิดนั้น จะต้องเกิดขึ้นจากสัตว์ ในลักษณะของการเคลื่อนไหวใดๆ ของสัตว์นั้น ไม่รวมถึงการเป็นพาหนะในการแพร่ระบาดของโรค

สำหรับกรณีการเรียกร้องค่าเสียหายอันเกิดแก่ทรัพยากรธรรมชาติซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น มีพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ที่ได้กำหนดองค์ประกอบสำหรับการเรียกค่าสินไหมทดแทนไว้ 4 ประการ คือ

- 1) รัฐเป็นผู้เสียหาย โดยให้อำนาจหน่วยงานของรัฐเป็นผู้เรียกร้อง
- 2) ต้องมีบุคคลเป็นผู้กระทำความผิด
- 3) คู่คุ้มครองความเสียหายต่อทรัพยากรธรรมชาติซึ่งเป็นของรัฐ¹⁵

หรือสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ถูกทำลาย สูญหาย หรือเสียหายไป

- 4) ใช้มาตรการชดเชยค่าเสียหาย

จากองค์ประกอบความรับผิดในทางละเมิดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 97 จะพบข้อจำกัดในการเรียกค่าเสียหายที่เกิดขึ้นจากชนิดพันธุ์ต่างถิ่นดังนี้

1) ต้องมีบุคคลไม่ว่าจะเป็นบุคคลธรรมดา หรือนิติบุคคลเช่น รัฐ เป็นผู้เสียหาย และมีบุคคลผู้ซึ่งกระทำความผิดและต้องชดเชยค่าสินไหมทดแทน ซึ่งเมื่อพิจารณาความเสียหายจากชนิดพันธุ์ต่างถิ่น อาจมีสาเหตุไม่ได้เกิดขึ้นจากบุคคล หรือไม่อาจหาบุคคลที่ต้องรับผิดชอบได้ เช่น กรณีการที่ชนิดพันธุ์ต่างถิ่นได้เข้ามา และก่อความเสียหาย โดยบุคคลนั้นไม่ได้จงใจนำเข้ามา เป็นต้น หรือความเสียหายนั้นไม่ได้ก่อให้เกิดขึ้นกับชีวิตและทรัพย์สินของมนุษย์ผู้ใดผู้หนึ่ง แต่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อม เช่นนี้ มาตรการที่กำหนดไว้ในกฎหมายไทยจึงไม่สามารถนำมาบังคับใช้ได้

2) เมื่อมีการใช้สิทธิทางศาล ตามมาตรการทางกฎหมายของประเทศไทยผู้เสียหายต้องมีการพิสูจน์เพราะไม่ใช่การรับผิดชอบเด็ดขาด โดยนอกจากจะต้องนำสืบเกี่ยวกับเจตนาของ

¹⁵ มีข้อพึงสังเกตตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 97 ว่า ทรัพยากรธรรมชาติถือเป็นทรัพย์สินหรือไม่ และทรัพยากรธรรมชาติสามารถถือกรรมสิทธิ์ได้หรือไม่

ผู้กระทำแล้ว ผู้เสียหายต้องนำสืบหรือพิสูจน์ด้วยว่าตนเองได้รับความเสียหายจากชนิดพันธุ์ต่างถิ่นนั้น จึงเป็นไปได้ยากเนื่องจากยังขาดความชัดเจนของผลกระทบที่เกิดขึ้น ต้องใช้ความรู้ทางวิทยาศาสตร์ที่ซับซ้อน

3) ระยะเวลายาวนานในการปรากฏผลที่อาจเกิดขึ้นหลังจากเวลาผ่านไป 10 ปี ทำให้หาหลักฐานในการพิสูจน์ได้ยาก ประกอบกับอายุความที่สั้น เช่น อายุความละเมิดที่มีกำหนดอายุความเพียง 1 ปี หรือกรณีของพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 แม้ไม่ได้กำหนดอายุความการฟ้องร้องเอาไว้ จึงต้องใช้หลักอายุความทั่วไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 193/30 ซึ่งมีอายุความ 10 ปี¹⁶ ทำให้ผู้เสียหายอาจไม่ได้รับการเยียวยาได้

4) และตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ยังมีข้อจำกัดให้เรียกร้องค่าเสียหายได้เฉพาะกรณีการนำเข้ามาโดยจงใจในกรณีของการนำเข้ามาโดยฝ่าฝืนต่อกฎหมายเท่านั้น

8 ปัญหาหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดการชนิดพันธุ์ต่างถิ่น

หากพิจารณาหน่วยงานที่มีอำนาจตามพระราชบัญญัติ ที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการจัดการชนิดพันธุ์ต่างถิ่นนั้น จะมีอำนาจตามพระราชบัญญัติต่างๆ เช่น ตามพระราชบัญญัติกักพืช พ.ศ. 2507 มีกรมวิชาการเกษตรเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบ ตามพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 มีกรมประมงเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบ ตามพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า ตามพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 มีกรมป่าไม้ ตามพระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พ.ศ. 2499 มีกรมปศุสัตว์เป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบ ตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 มีกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช และตามพระราชบัญญัติการส่งออกปศุสัตว์ และการนำเข้าในราชอาณาจักรซึ่งสินค้า พ.ศ. 2522 มีกระทรวงพาณิชย์เป็นหน่วยงานผู้รับผิดชอบ โดยอำนาจของหน่วยงานดังกล่าวจะเป็นไปตามกฎหมายที่ให้อำนาจ ซึ่งทำให้เห็นได้ว่าการดำเนินการของหน่วยงานผู้มีอำนาจจะเป็นไปตามกฎหมายที่มีเจตนารมณ์แตกต่างกัน และมีผู้รับผิดชอบจำนวนมากที่มีลักษณะการทำงานแยกขาดจากกัน จึงทำให้การบังคับใช้เพื่อการจัดการ “ชนิดพันธุ์ต่างถิ่น” ไม่สามารถเป็นไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ

¹⁶ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 193/30 อายุความนั้น ถ้าประมวลกฎหมายนี้หรือกฎหมายอื่นมิได้บัญญัติไว้โดยเฉพาะ ให้มีกำหนดสิบปี

แม้จะมีคณะทำงานชนิดพันธุ์ต่างถิ่น ซึ่งมีหน้าที่ในการดูแลจัดการชนิดพันธุ์ต่างถิ่นตามอนุสัญญาความหลากหลายทางชีวภาพโดยมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณา จัดทำ ปรับปรุง และทบทวนระเบียบ หลักเกณฑ์ วิธีปฏิบัติ ที่เกี่ยวข้องกับการนำเข้า การควบคุม และการกำจัดชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่คุกคามความหลากหลายทางชีวภาพของประเทศไทย ให้เป็นไปตามความเหมาะสม รวมถึงประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานในประเทศ ก็ตาม แต่จะเห็นได้ว่าการดำเนินงานดังกล่าวไม่สามารถเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพได้ดังที่ปรากฏเหตุการณ์การแพร่กระจายของชนิดพันธุ์ต่างถิ่นเรื่อยมา เนื่องจากหน่วยงานที่มีอำนาจตามพระราชบัญญัติยังคงใช้กฎหมายที่มีวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์ที่แตกต่างกันเป็นสำคัญ